

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.14

Олена БОБРОВСЬКА
*Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

ФОРМУВАННЯ ТА ВІДТВОРЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ РЕГІОНУ

Наводяться результати дослідження стосовно визначення, складу, видової структури й системної цілісності ресурсного потенціалу сталого розвитку територій. Встановлюється необхідність дотримуватися спеціальних умов і співвідношень для управління використанням і відтворенням ресурсного потенціалу безперервного розвитку при розробці стратегічних планів розвитку. Пропонується класифікація ресурсів потенціалу розвитку регіону, де ресурси поділяються за видами походження, формами існування, джерелами прояву, системами територіальних господарств регіонів, об'єктами розвитку, напрямками розвитку, характером участі в процесах розвитку і видами впливу на рівень розвитку. Доводиться необхідність їх використання як системної цілісності для досягнення встановлених цілей. Здійснюється проєкція складових системи формування й управління ресурсним потенціалом розвитку територій регіонів у горизонтальній площині, наводяться умови використання ресурсів розвитку як цілісності, яких слід дотримуватися під час розробки стратегій, програм, планів і процесів розвитку.

Ключові слова: регіон, розвиток, структура ресурсів, види ресурсів, чинники впливу, методологічний підхід, створення умов ресурсного забезпечення, ресурсний потенціал регіону, адміністративно-територіальні одиниці регіону.

Olena Bobrovska. Formation and reproduction of the sustainable development potential of the regional territorial system

The results of the study on the definition, composition, structure, and species integrity of system of areas' sustainable development resource potential are given. The need to keep the special conditions and relationships to control the use and reproduction of the resource potential of the continuous development in the development of strategic plans and different development activities is grounded. The classification of the resources of the potential for the region is offered. The resources are divided by type of origin, by the forms of existence, by the sources of manifestation, by the systems of local objects, areas of development, the nature of participation in the processes of development and by type of impact on the development level. The necessity of an integrity system using to achieve the goals is grounded. The projection of components of the formation and management of potential of regions' sustainable development in the horizontal plane is carried out. It is formulated in terms of use the resources as a whole to be followed in the development of policies, programs, plans and development processes.

© Бобровська О. Ю., 2017

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 1(32)

Public administration mechanisms

Key words: region, development, structure of resources, types of resources, influence factors, methodological approach, creating conditions of resource providing, resource potential of the region, territorial system of the region.

Проблема розвитку суспільства в гармонії із природою перебуває в колі пріоритетних інтересів учених, державних діячів, політиків і практиків починаючи з 1983 р. Вона виокремилася на тлі філософської і наукової спадщини вчених К. Е. Ціалковського, С. А. Подолінського, В. І. Вернадського, які досліджували її на зламі XIX – XX ст. У 1992 р. на конференції ООН з навколишнього середовища й розвитку наголошено на суттєвому поглибленні проблеми, уточнено поняття «сталий розвиток» і прийнято відповідну декларацію, що дало новий поштовх до активізації досліджень.

Проблема сталого розвитку суспільства на різних щаблях людської цивілізації стала висвітлюватись у численних працях зарубіжних і вітчизняних учених, таких як В. П. Антонюк, Б. Є. Буркинський, Г. Беккер, Т. Шульц, Д. П. Богиня, В. М. Геєць, М. З. Згуровський, О. А. Грішнова, Б. М. Данілішин, М. І. Долішній, А. А. Чухно, Л. Г. Руденко, М. Г. Чумаченко та багатьох інших.

Особлива увага до проблем сталого розвитку в Україні стала приділятися в період здійснення реформ у місцевому самоврядуванні на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, особливо на його базовому рівні – в територіальних громадах [2]. Найбільш гострим стало завдання визначення і забезпечення ресурсної бази їх розвитку, що мотивує актуалізацію досліджень з визначення ресурсного потенціалу розвитку територій, питань його формування, використання і відтворення. Однак досліджень теоретико-методологічного забезпечення його формування, використання і відтворення як підґрунтя і інструменту сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць регіонів (далі – територій регіонів) недостатньо, тому є підстави для активізації досліджень проблематики забезпечення сталого розвитку регіонів відповідним ресурсним потенціалом і визначення кроків управління ним.

Мета статті – дослідити склад і видову структуру ресурсів потенціалу розвитку окремих територій як цілісної сукупності ресурсів, об'єднаних спільною метою, і запропонувати підхід до його формування і використання задля збалансованого ресурсного забезпечення процесів сталого розвитку.

Розвиток регіонів як складова частина концепції сталого, збалансованого розвитку України є довгостроковим стратегічним завданням, яке привертає до себе увагу науковців, практиків, політиків. Визначення регіону і перелік інструментів регіонального розвитку надані в законі України «Про засади державної регіональної політики», в якому регіон характеризується особливостями розвитку та територіальною цілісністю, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку [4].

До інструментів регіонального розвитку в законі віднесені: державна стратегія регіонального розвитку, План заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональні стратегії розвитку, план заходів із реалізації регіональних стратегій і інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів. Однак у змісті завдань недостатня увага приділяється забезпеченню регіонів ресурсами розвитку, їх підтримці, відтворенню і збільшенню. Ця проблема поки не виокремлюється і не визначається як відносно самостійна. До неї звертаються після розробки всіх попередньо наголошених документів, але здебільшого в частині обсягів фінансування. Це мотивує до подальшого пошуку способів організації і мобілізації діяльності регіонів і ресурсного обґрунтування стратегічних планів у частині забезпечення їх гарантованим ресурсним потенціалом розвитку. Водночас очевидно, що без попереднього повного уявлення про наявний і необхідний ресурсний потенціал

Public Administration and Local Government, 2017, issue 1(32)

за його видами, групами, особливостями та іншими характеристиками неможливо розробити дієву політику, програми і плани розвитку регіонів. Є необхідність виокремлення ресурсного потенціалу здійснення стратегічних планів, головним призначенням і завданням якого повинно бути забезпечення безперервного і динамічного процесу розвитку. Він повинен ґрунтуватися на об'єктивній повній інформації про окремі види ресурсів і їх сукупність, якість і необхідні обсяги для досягнення поставлених цілей.

«Потенціал» як наукова категорія широко використовується в наукових дослідженнях. Українські вчені виділяють три напрями його визначення: як сукупність необхідних для функціонування або розвитку системи різних видів ресурсів; як систему матеріальних і трудових факторів (умов, складників), що забезпечують досягнення поставлених цілей виробництва; як здатність комплексу ресурсів виконувати поставлені цілі [5]. Різноманіття визначень потенціалу засвідчує певну дискусійність і незавершеність поняття, обумовлює необхідність формування більш повного уявлення про зміст ресурсного потенціалу забезпечення розвитку територій регіону під час розробки концепції його сталого розвитку та надання уточнюючого визначення.

Ресурсний потенціал сталого, збалансованого розвитку територій регіонів являє собою системну сукупність ресурсів, призначенням якої є безпосередня участь у створенні умов безперервного плину і динамічної збалансованості параметрів процесів розвитку, підтримка забезпечення внутрішньої стабільної рівноваги в їх русі, раціональному співвідношенні обсягів використання заради досягнення цілей переходу на шлях сталого збалансованого розвитку.

Адекватність, наукова коректність і концептуальна значущість запропонованого визначення забезпечується якістю і конкретністю вивчення широкого кола літературних джерел, в яких наведені авторські визначення потенціалів, їх практичне вимірювання, зіставлення і виділення найістотніших властивостей потенціалу розвитку, аналізу його альтернативності і взаємовиключення в різних сферах, системах і організаціях та його обмеженнях [1; 5]. Сформульоване визначення ресурсного потенціалу сталого, збалансованого розвитку територій регіону дозволяє розкрити його більш широко і здійснити конкретний опис його ролі, місця і значущості в досягненні цілей розвитку.

Складники територій регіону, їх об'єднувальні внутрішні і зовнішні взаємозв'язки формуються на адекватних цим системам ресурсах, без забезпечення якими неможливе їх функціонування.

Для налаштування управління діючим або оновленим чи заново створеним ресурсним потенціалом з метою забезпечення процесів розвитку необхідно мати якомога більш повну інформацію про особливості потенціалу, його стан і видову структуру, що дозволить відповісти на низку питань його достатності, якості та інші властивості. Насамперед це стосується визначення і розкриття різноманітних складників ресурсного потенціалу регіону, чому повинна передувати класифікація цих складників. Вона являє собою поділ і деталізацію складної цілісності на окремі групи, їх типізацію, визначення основних рис і характеристик. Поділ потенціалу на систематизовані складники дозволяє побачити спільні й відмінні риси, специфічні властивості, зв'язки, залежності і специфіку, які допомагають вникнути в їх сутність. Враховуючи склад ресурсів територій регіонів, ресурси потенціалу розвитку можна систематизувати за низкою ознак (таблиця).

Під час вибору підходів до формування, вдосконалення, раціонального використання і очікуваної віддачі слід враховувати, що кожна з виокремлених груп ресурсів потенціалу розвитку має свої особливості. У процесах продукування товарів і послуг, створення нової вартості вони існують не ізольовано, а в певній сукупності, залежно від їх обґрунтованого, комбінаційного об'єднання. При цьому створюються їх нові якості і особливості в широкому діапазоні структурно змістовних і динамічних змін організації суспільного життя.

Види ресурсів потенціалу розвитку територій

Ознаки систематизації ресурсів	Вид ресурсів
За видами походження	Людські. Матеріально-технологічні. Фінансові. Техніко-технологічні. Інституційні. Організаційні. Духовно-культурні
За формою існування	Матеріальні. Нематеріальні
За джерелами появи і формування	Природні. Створені суспільством
За системами територіального господарства регіону	Ресурси економічної системи. Ресурси соціальної системи. Ресурси екологічної системи. Людські ресурси і їх потенціал
За об'єктами розвитку регіону	Ресурси господарського комплексу. Організаційні. Природно-екологічні. Ресурси суб'єктів господарювання. Ресурси інституцій, інститутів та ін.
За напрямками розвитку регіону	Ресурси для розвитку освіти. Ресурси для духовного і культурного розвитку. Ресурси для створення інновацій. Ресурси економічного розвитку. Ресурси соціального розвитку. Ресурси екологічного розвитку. Ресурси розвитку управління. Ресурси розвитку влади
За характером участі в процесах розвитку	Ресурси процесів виробництва. Ресурси обслуговуючих процесів. Ресурси допоміжних процесів
За характером впливу на рівень розвитку	Ресурси для прямого позитивного впливу. Ресурси для опосередкованого позитивного впливу. Ресурси для прямого негативного впливу. Ресурси для опосередкованого негативного впливу

Формування ресурсного потенціалу розвитку і його раціональне використання потребують усебічної уваги до взаємозалежності і зв'язків ресурсів і змісту нових знань з управління ресурсами. Провідними факторами розвитку стають нематеріальні ресурси і їх потенціал. Запас сучасних знань, спроможність суспільства до їх генерування, інноваційність і системність мислення, корпоративна й управлінська культура і духовність управлінського корпусу, його творчі здібності, ефективне використання інформації та інші нематеріальні ресурси стають потужним джерелом і чинником сталого, збалансованого розвитку і потребують нового підходу до осмислення їх значущості і можливостей застосування.

Забезпечення ресурсами процесів розвитку суттєво залежить від своєчасного і широкого інформування суб'єктів розвитку про стан, якість і можливості ресурсів територій і потребує суттєвого розширення складу інформації, яка може надаватись

у паспортах спроможних територіальних громад. Цей документ є додатком до «Методики формування спроможних територіальних громад», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [3].

Водночас до складу ресурсів громад належать і дотаційні ресурси. Згідно зі ст. 64 Бюджетного Кодексу України базові і ресурсні дотації належать до бюджету розвитку. Однак їх обсяги визначаються без системного врахування всіх видів власних ресурсів територій, що створює умови для нераціонального і безвідповідального їх використання. Інструментом подолання такого стану може стати розширення інформації про склад ресурсів у паспортах «Спроможності територіальних громад». Таку інформацію доцільно подати у вигляді типового шаблону інформаційно-аналітичної картки для кожного виду ресурсів, у якій би відображались: назва (вид) ресурсу, загальна характеристика, показники вимірювання, форма власності, сфера і галузі використання, обсяг ресурсів, якість, рівень використання, потреба в споживанні, відтворенні і нарощенні, кооперативний зв'язок з іншими ресурсами тощо.

Отримання достовірної інформації про наявні ресурси дозволить підвищити рівень обґрунтованості розроблених стратегічних планів розвитку і сформулювати зміст функцій планування, організаційної мобілізації, стимулювання, координації і контролю ресурсного забезпечення планів, проєктів і заходів розвитку, спираючись на ресурси, як ключовий чинник досягнення поставлених цілей.

Склад інформаційно-аналітичних характеристик кожного виду ресурсів, наведених у паспортах громад згідно з кваліфікаційними групами ресурсів (таблиця), дозволить їх уявити як нерозділену системну цілісність і дійти таких висновків:

- забезпечення процесів сталого, збалансованого розвитку територій регіонів якісним ресурсним потенціалом – комплексна, різнобічна і відносно самостійна проблема;

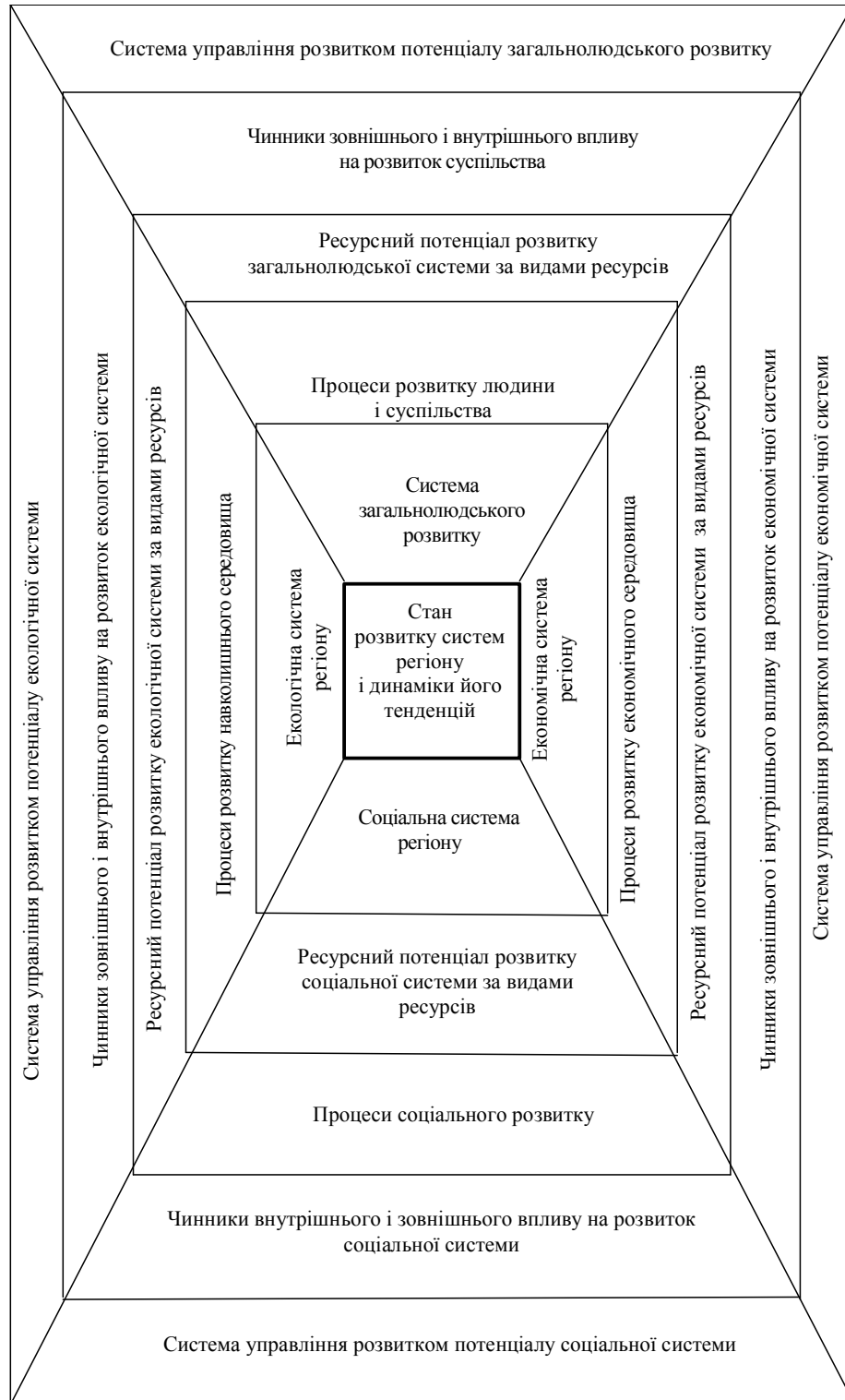
- під час проєктування стратегій розвитку регіонів їх самостійним розділом повинна розглядатися стратегія забезпечення якісним ресурсним потенціалом розвитку, достатнього для своєчасного і гарантованого виконання стратегічних і поточних завдань;

- розвиток кожного елементу ресурсного потенціалу не відбувається ізольовано. Вони мають особливості формування і відтворення, специфічну поведінку прояву і умови застосування;

- для формування, використання і відтворення складників ресурсного потенціалу необхідно мати широку обізнаність про їх адекватну поведінку, поведінкові тенденції, характер змінюваності, умови залучення, споживання і відтворення.

Визначення, аналіз і розробка процесів залучення і використання ресурсів повинні здійснюватися за однаковими (типовими) сценаріями, які б реалізовувались і керувались в горизонтальній площині регіону, з урахуванням єдиної мети і спільності напрямів їх використання. Логіку існування, просторового розташування, взаємозалежності і спорідненості процесів розвитку можна відобразити на рисунку. Він ілюструє простір формування ресурсного забезпечення існування територій регіону, складові процесів і чинники його продуктивної діяльності, яка потребує безперервного, послідовного забезпечення відповідними ресурсами її управлінського супроводу. Одним із ключових завдань управління цим процесом є підтримка збалансованості ресурсного забезпечення.

Створення умов для забезпечення процесів розвитку складовими ресурсного потенціалу необхідної комплексності чи комбінаційності з урахуванням можливостей регіону і з подальшим рівноважним відтворенням і збільшенням ресурсів потребує застосування певного методичного підґрунтя і низки інструментів, які його реалізують.



Проекція складових системи формування потенціалу сталого розвитку територій регіону в горизонтальній площині

Процеси життєдіяльності і розвитку на території регіонів постійно перебувають під впливом чинників внутрішнього і зовнішнього середовища. Їх вплив може відкривати як нові можливості розвитку, так і створювати загрози, дисбаланси, надзвичайні складнощі, відчуття небезпеки тощо. Враховуючи, що ні окремі ресурси, ні їх сукупність у процесах розвитку самостійно не самоорганізуються, рівень збалансованості забезпечення функціональних процесів розвитку необхідно підтримувати за допомогою дотримання обґрунтованих раціональних структурних пропорцій і співвідношень споживаних і відтворюваних ресурсів. Визначати такі співвідношення слід на стадії стратегічного планування і обґрунтування заходів розвитку, дотримуючись таких постулатів:

- підвищення потреб у різних видах ресурсів повинно дорівнювати або бути нижчим за зміну результатів розвитку;
- зміна в обсягах використання ресурсів повинна корегуватися із обсягами їх утворення і нарощування;
- питома вага використаних ресурсів на одиницю результату не може бути підвищеною безпідставно, без відповідної зміни їх якості і підвищення ефективності;
- за наявності можливості заміни дефіцитних ресурсів слід обов'язково цим скористатися;
- темпи споживання ресурсів та темпи їх відтворення повинні бути рівнозначними;
- наявні нові джерела поповнення ресурсів повинні повністю і якісно задовольняти потреби запланованих заходів за очікуваними параметрами розвитку;
- у поступальному русі процесів розвитку за будь-якими напрямками для кожного складового елемента ресурсного потенціалу регіонів необхідно забезпечувати рівновагу його споживання і відтворення.

Дотримання раціональних і рівноважних співвідношень у споживанні й відтворенні ресурсів та одержувані за їх допомогою результати створюють умови для своєчасного їх забезпечення. Такий підхід до моделювання процесів і заходів управління ресурсним потенціалом повинен використовуватися починаючи з місцевого рівня для управління кожним видом ресурсів. Територіальні громади мають найбільш тісний зв'язок влади з громадянами, більш наочні і відчутніші результати діяльності. Тому необхідне суттєве підвищення їх спільної відповідальності за забезпечення і нарощування ресурсного потенціалу, чому сприятиме володіння сучасним методологічним інструментарієм управління.

Слід підкреслити, що подальших наукових досліджень на сьогодні потребують нематеріальні ресурси – знаннєві, інтелектуальні, духовні та інші, без застосування яких у процесах розвитку досягти підвищення якості життя стане майже неможливим.

Багатовидова і ширококомпонентна структура ресурсного потенціалу забезпечення розвитку територій регіону обумовлює необхідність зосередження функцій і завдань управління розвитком усіх систем регіону і їх складників в одній організаційній структурі. Її ключовим завданням повинен стати і моніторинг наявних видів ресурсів, їх якості і ступеня використання, обґрунтування, забезпечення стратегій сталого розвитку ресурсами, здійснення відповідних розрахунків необхідних обсягів споживання, відтворення, раціонального й ефективного використання.

Надзвичайно відповідальним і великим за обсягом завданням стає формування і контроль раціональних співвідношень споживаних і відтворюваних ресурсів, а також пошук методів раціонального комбінування їх сукупності при спільному споживанні. Це мотивує до включення в завдання управління ресурсним потенціалом розвитку організаційних перетворень у системах управління й опанування управлінських способів і важелів впливу на процеси розвитку.

Список використаних джерел / List of references

1. **Гончаров А. В.** Устойчивое развитие региона: потенциал, факторы, критерии, индикаторы / А. В. Гончаров // Казанская наука. – 2015. – № 1. – С. 53 – 57. – Режим доступа : <http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=1374648> [Honcharov A. V. Ustoichyvoe razvytye rehyona: potentsyal, faktory, kryteryu, undykatory / A. V. Honcharov // Kazanskaia nauka. – 2015. – № 1. – S. 53 – 57. – Rezhym dostupa : <http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=1374648>].

2. **Концепція** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#n8> [Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukrainy : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r#n8>].

3. **Методика** формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> [Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvit. 2015 r. № 214. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>].

4. **Про засади** державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156 – VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky : Zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 156 – VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>].

5. **Савостенко Т. О.** Трансформація сутності поняття «потенціал сталого розвитку» / Савостенко Тетяна Олександрівна // Сталый розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали VII міжнар. наук.-практ. конф., Дніпро, 21 жовт. 2016 р. / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 209 – 210 [Savostenko T. O. Transformatsiia sutnosti poniattia «potentsial staloho rozvytku» / Savostenko Tetiana Oleksandrivna // Stalyi rozvytok terytorii: problemy ta shliakhy vyrishennia : materialy VII mizhnar. nauk.-prakt. konf., Dnipro, 21 zhovt. 2016 r. / za zah. red. O. Yu. Bobrovskoi. – Dnipro : DRIDU NADU, 2016. – S. 209 – 210].

Надійшла до редколегії 15.03.17